Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Johtava asiantuntija Eeva-Maija Puheloinen
Hallitusneuvos Tuula Manelius
Kaivosylitarkastaja Riikka Aaltonen

VASTINE
22.11.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINEEN TÄYDENNYS TALOUSVALIOKUNNALLE KANSALLISEN TURVALLISUUDEN JA HUOLTOVARMUUDEN HUOMIOON OTTAMISESTA KAIVOSLAISSA (HE 126/2022 VP)

Talousvaliokunta pyytää työ- ja elinkeinoministeriöltä tarkempaa esitystä kansallisen turvallisuuden näkökohtien huomioon ottamiseksi kaivoslaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää seuraavaa:

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annettu laki (468/2019) on yleislaki, jonka mukainen lunastus voidaan kohdistaa myös kaivosoikeuteen, jos muut lunastuksen ehdot täyttyvät. Kaivoslain mukaiset luvat eivät lähtökohtaisesti edellytä omistusoikeutta kiinteistöön, vaikka osa kaivosalueista onkin kaivostoiminnan harjoittajan omistuksessa.

Kaivoslaissa kansallisen turvallisuuden näkökohdat olisi syytä ottaa huomioon luvan myöntämisen esteenä niin malminetsintä- kuin kaivoslupaharkinnassa. Näin näkökohdat tulisi aina ottaa huomioon uusia lupia myönnettäessä. Jotta huomioon ottaminen olisi mahdollisimman kattavaa ja jo voimassa olevat luvat huomioon ottavaa, tulisi samat näkökohdat ottaa huomioon myös harkittaessa malminetsintälupien voimassaolon jatkamista, määräaikaisten kaivoslupien voimassaolon jatkamista sekä lupien siirtoa. Lisäksi pitäisi olla mahdollisuus lupien peruuttamiseen em. syistä, mikä perustuisi kaivosviranomaisen valvontaan (lakiesityksen 151 a §).

Kaivosviranomaisella ei ole erityistä asiantuntemusta kansallisen turvallisuuden näkökohtien arviointiin osana lupamenettelyä, vaan asiantuntemuksen osalta tulisi tukeutua lausuntomenettelyn kautta puolustusministeriön, sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, suojelupoliisin, huoltovarmuuskeskuksen ja muiden relevanttien viranomaisten asiantuntemukseen. Lausuntomenettely olisi pääsääntönä kaivoslupien kohdalla ja kaivosviranomaisen tekemään tarpeellisuusharkintaan perustuva malminetsintälupien kohdalla. Erolla pyritään kohdentamaan lausuntomenettely ja siitä aiheutuva hallinnollinen rasitus tarkoituksenmukaisesti enemmän kaivoslupiin, jotka ovat hyödyntämisoikeuksina vahvempia kuin malminetsintäluvat, mutta mahdollistamalla lausuntomenettelyn käyttö myös malminetsintälupien osalta tilanteen niin edellyttäessä. Kaivoslupahakemuksia arvioidaan olevan määrällisesti vähemmän kuin malminetsintälupahakemuksia. Tarkempi menettely lausuntojen pyytämisestä olisi mahdollista valmistella lakimuutosten voimaantulon jälkeen ja tarvittaessa tarkentaa valtioneuvoston asetuksella (kaivoslain 37 §:n 4 momentti sisältää jo asetuksenantovaltuuden, jonka perusteella tarkennukset voitaisiin tehdä).

Kansallisen turvallisuuden näkökohtien osalta päätöksenteko kuuluisi luonteenomaisesti valtioneuvoston yleisistunnolle, koska kyse on kansallisesta turvallisuudesta ja

koskee useampaa hallinnonalaa koskettavaa ja useamman hallinnonalan asiantuntemusta edellyttävää. Lisäksi päätöksenteko kansallisen turvallisuuden tilanteissa ei perustuisi niinkään kaivosviranomaisen omaan asiantuntemukseen ja harkintaan, vaan ennen kaikkea lausuntomenettelyn kautta saatuihin tietoihin. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että tilanteissa, joissa lausunnonantajat tuovat esiin esteitä luvan myöntämiselle kansallisen turvallisuuden perusteella, siirrettäisiin asia valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi. Valioneuvostossa päätettävän asian valmistelisi kaivosviranomainen yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Muissa tilanteissa lupaharkinta säilyisi kaivosviranomaisella, kuten nykyisinkin.

”Kansallinen turvallisuus” on määritelty valmistelussa seuraavasti: maanpuolustus, huoltovarmuus, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminta tai muu näihin rinnastettava kansallinen tai yhteiskunnallinen etu. Muotoilussa on käytetty osittain samoja termejä kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä sekä otettu huomioon, että kaivoslain 7 §:n 2 momentin 2 kohdassa etsintätyön ulkopuolelle on rajattu puolustusvoimien käytössä olevat alueet tai sellaiset Rajavartiolaitoksen hallitsemat alueet, joissa liikkumista on rajoitettu tai se on kielletty, taikka alueet 100 metriä lähempänä tällaista aluetta. Muotoilusta on pyritty saamaan kattava ja joustava, mutta tarpeeksi täsmällinen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei voi olla varma, että tässä valmistelun aikataulussa kaikki näkökannat ovat tulleet riittävästi huomioon otetuiksi.

Seuraavassa tarkemmat pykäliä koskevat ehdotukset:

1. Luvan myöntämisen esteen ulottaminen kansalliseen turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen

   46 §
   Malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteet

   Malminetsintälupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää:
   10) jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. [Muutos alleviivattu.]

   Esitetään lisättäväksi malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan myöntämisen esteitä koskevaan 46 §:ään 1 momenttiin uusi kohta (10 kohta). Kohdan mukaan malminetsintälupaa tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukainen toiminta vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua.

   Lain 45 §:n mukaan lupa voidaan kuitenkin tässä laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Näin ollen ensisijainen vaihtoehto maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan tai muun näihin rinnastettavan kansallisen tai yhteiskunnallisen edun huomioon ottamiseksi on asianmukaisten lupamääräysten antaminen. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi toiminnan sijoittumista (kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin). Määräyksillä voitaisiin joka tapauksessa tehokkaasti informoida toiminnan harjoittajaa Suomelle tärkeistä eduista ja odotuksista kunnioittaa niitä liiketoiminnassa.

Jos estettä ei ole lupamääräyksillä mahdollista poistaa, ja käsillä olisi lupahakemuksen hylkäämistä koskeva tilanne, tulisi asian päätöksenteko siirtää valtioneuvostolle.

Lupahakemuksen saatuaan kaivosviranomainen tekee ensivaiheen arvioinnin siitä, saattaisiko luvan mukainen toiminta vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. Ensiarvioinnin kriteereinä voisivat olla esimerkiksi toiminnan läheisyys kriittiseen infrastruktuuriin. Ensivaiheen arvioinnin perusteella kaivosviranomainen katsoo, onko syytä selvittää asiaa tarkemmin lausuntomenettelyin tai muutoin. Kaivosviranomainen voisi pyytää tarvittaessa asiasta lausuntoa esimerkiksi puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä (huoltovarmuus), ulkoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä (kriittinen infrastruktuuri), suojelupoliisilta ja huoltovarmuuskeskukselta. Saatujen tietojen perusteella kaivosviranomainen harkitsisi, onko syytä antaa asiaa koskevia lupamääräyksiä tai siirtää asia valtioneuvoston päätettäväksi.

48 §
Kaivosluvan myöntämisen esteet

(…)
Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. [Muutos alleviivattu.]

Esitetään lisättäväksi kaivosluvan myöntämisen esteitä koskevaan 48 §:ään uusi 3 momentti. Säännöksen mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, jos luvan mukaisen toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua.

Lain 45 §:n mukaan lupa voidaan kuitenkin tässä laissa säädetystä esteestä huolimatta myöntää, jos este on mahdollista poistaa lupamääräyksillä tai pienentämällä alueen kokoa. Näin ollen ensisijainen vaihtoehto maanpuolustuksen, huoltovarmuuden, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toiminnan tai muun näihin rinnastettavan kansallisen tai yhteiskunnallisen edun huomioon ottamiseksi on asianmukaisten lupamääräysten antaminen. Lupamääräykset voisivat koskea esimerkiksi toiminnan sijoittumista (kuten etäisyyttä maanpuolustuksen kannalta kriittiseen infrastruktuuriin). Määräyksillä voitaisiin joka tapauksessa tehokkaasti informoida toiminnan harjoittajaa Suomelle tärkeistä eduista ja odotuksista kunnioittaa niitä liiketoiminnassa.

Jos estettä ei ole lupamääräyksillä mahdollista poistaa, ja käsillä olisi lupahakemuksen hylkäämistä koskeva tilanne, tulisi asian päätöksenteko siirtää valtioneuvostolle.

Kaivosviranomainen pyytäisi muilta viranomaisilta lausuntoa siitä, saattaisiko luvan mukainen toiminta vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. Kaivosviranomainen pyytäisi lausuntoa ainakin puolustusministeriöltä ja tar-

peen mukaan muilta asian selvittämisen kannalta keskeisiltä viranomaisilta, kuten sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä (huoltovarmuus), ulkoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä (kriittinen infrastruktuuri), suojelupoliisilta ja huoltovarmuuskeskukselta. Saatujen tietojen perusteella kaivosviranomainen harkitsisi, onko syytä antaa asiaa koskevia lupamääräyksiä tai siirtää asia valtioneuvoston päätettäväksi.

2. Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen

61 §
Malminetsintäluvan voimassaolon jatkaminen

(…)
Vaikka malminetsintäluvan jatkamista koskevat edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. [Muutos alleviivattu.]

Esitetään lisättäväksi 61 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan myös malminetsintäluvan jatkamista koskevan lupahakemuksen kohdalla on tutkittava kansallisen turvallisuuden näkökohdat. Säännöksen mukaan malminetsintälupaa tai kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää, jos luvan mukaisen toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua.

Menettely ja soveltamistilanteet olisivat vastaavat kuin 46 §:n 1 momentin uudessa 10 kohdassa.

3. Määräaikaisen kaivosluvan voimassaolon jatkaminen

63 §
Kaivosluvan voimassaolon jatkaminen
(…)
Vaikka kaivosluvan voimassaolon jatkamista koskevat edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. [Muutos alleviivattu.]

Esitetään lisättäväksi 63 §:ään uusi 3 momentti, jonka mukaan myös määräaikaisen kaivosluvan jatkamista koskevan lupahakemuksen kohdalla on tutkittava kansallisen turvallisuuden näkökohdat. Pääsääntöisesti kaivosluvat ovat kuitenkin toistaiseksi voimassaolevia, jolloin lupaedellytysten täyttyminen tulee huomioon otetuksi valvonnassa ja luvan peruuttamista koskevan mahdollisuuden kautta.

Menettely ja soveltamistilanteet olisivat vastaavat kuin 48 §:n uuden 3 momentin kohdalla.

4. Luvan myöntämisen esteen tutkiminen luvan siirron yhteydessä

73 §
Luvan siirto
(…)

Kaivosviranomaisen on hyväksyttävä luvan siirto, jos siirron saaja täyttää 1 momentissa mainitut edellytykset ja viranomaiselle on toimitettu 2 momentissa tarkoitetut selvitykset. Kaivosviranomainen voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 9 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 1 momentissa mainituin perustein. Valtioneuvosto voi kuitenkin hylätä malminetsintäluvan ja kullanhuuhdontaluvan siirtoa koskevan hakemuksen 46 §:n 1 momentin 10 kohdassa mainituin perustein sekä kaivosluvan siirtoa koskevan hakemuksen 48 §:n 3 momentissa mainituin perustein. [Muutos alleviivattu.]

Luvan siirtoa koskevan 73 §:n 3 momenttia täydennettäisiin siten, että kaivosviranomainen tutkisi siirtotilanteessa myös kansallisen turvallisuuden näkökohdat. Jos käsillä olisi siirron hylkääminen johtuen kansallisen turvallisuuden lupaesteestä, tulisi asian päätöksenteko siirtää valtioneuvostolle.

Menettely ja soveltamistilanteet olisivat vastaavat kuin malminetsinnän osalta 46 §:n 1 momentin uuden 10 kohdalla ja kaivosluvan osalta 48 §:n uuden 3 momentin kohdalla.

5. Luvan peruuttaminen

70 §
Luvan peruuttaminen
Lupaviranomainen voi peruuttaa malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdontaluvan, jos:
4) jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. [Muutos alleviivattu.]

Valtioneuvosto voi peruuttaa luvan, jos valvonnassa huomataan toiminnan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. Luvan peruuttamista koskevan asian valmistelisi kaivosviranomainen yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa.

6. Lupaviranomainen

33 §
Lupaviranomaiset
Valtioneuvosto ratkaisee kaivosaluelunastuslupa-asian ja uraanin tai toriumin tuottamista koskevan kaivoslupa-asian. Lisäksi valtioneuvosto ratkaisee asian, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua. [Muutos alleviivattu.]

Lain 33 §:n 1 momentin säännökseen valtioneuvoston toimivallasta kaivoslain mukaisissa asioissa lisätään päätöksenteko lupa- ja valvonta-asiassa, joissa lupahakemus hylätään, luvan siirtoa ei hyväksytä tai voimassa oleva lupa peruutetaan sillä perusteella, että toiminta vaarantaa maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallista tai yhteiskunnallista etua.

Säännöksen muotoilussa on käytetty esimerkkinä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 40 §:n 3 momenttia.

Muutoksenhaku valtioneuvoston päätöksestä menisi kaivoslain 163 §:n viittaussäännöksen mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti.